



Proiect co finanțat din FEDR prin POAT 2007-2013

Strategia

privind mai buna reglementare 2014-2020

Cuprins

Lista tabelor.....	3
Lista figurilor	3
Abrevieri.....	3
Glosar de termeni	4
I. Informații generale	6
II. Definirea problemei	11
III. Principii generale	16
IV. Obiectivele strategiei.....	16
V. Direcții de acțiune.....	17
V.1 Simplificarea fondului activ al legislației.....	17
V.1.1. Sistematizarea și unificarea legislației:	17
V.1.2. Reducerea birocrăției pentru mediul de afaceri.....	18
V.2. Creșterea calității fluxului reglementărilor.....	20
V.2.1. Fundamentarea actelor normative.....	20
V.2.2. Transparența și calitatea procesului de consultare	20
V.2.3. Implementarea legislației europene.....	20
V.3 Dezvoltarea capacității administrative pentru implementarea politicilor privind mai buna reglementare	21
V.3.1. Cadrul instituțional	21
V.3.2. Specializarea resurselor umane în elaborarea studiilor de impact	22
VI. Rezultatele acțiunilor și indicatori	23
VII. Implicații pentru buget	29
VIII. Implicații juridice și cadrul instituțional.....	29
IX. Proceduri de monitorizare și evaluare.....	30
X. Plan de acțiuni.....	32
Bibliografie	38
Anexe	39
Anexa 1. Ținte - indicatori raport Doing Business.....	39
Anexa 2. Model de raport de monitorizare	40



Proiect co finanțat din FEDR prin POAT 2007-2013

Lista tabelelor

Tabelul 1. Autorizația de construire (anii 2012, 2013, 2014)

Tabelul 2. Începerea unei afaceri (anii 2012, 2013, 2014)

Tabelul 3. Plata taxelor (anii 2012, 2013, 2014)

Lista figurilor

Figura 1. Eficiența Guvernării

Figura 2. Evoluția comparativă a eficienței guvernării în unele state din Europa de Est

Figura 3. Arborele problemelor și obiectivelor pentru politicile privind mai buna reglementare

Abrevieri

SGG – Secretariatul General al Guvernului

CG – Centrul Guvernului

UE – Uniunea Europeană

CE – Comisia Europeană

UPP – Unitatea de Politici Publice

DPP – Direcția Politici Publice

CPM – Cancelaria Primului Ministru

PALG – Planul Anual de Lucru al Guvernului

SCM – Standard Cost Model

RIA – Regulatory Impact Assessment

IMM – Întreprinderi Mici și Mijlocii

ONG – Organizație Non-Guvernamentală

SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development

FMI – Fondul Monetar Internațional

DB – Doing Business

MFP – Ministerul Finanțelor Publice

MJ – Ministerul Justiției

ME – Ministerul Economiei

MAI – Ministerul Afacerilor Interne

MAE – Ministerul Afacerilor Externe

CNP – Comisia Națională de Prognoză

Glosar de termeni

Reglementare – În această strategie termenul de reglementare desemnează în sens larg atât procesul de elaborare, monitorizare și implementare, cât și documentele realizate în urma derulării acestuia și adoptate la nivelul Guvernului, al căror conținut are un caracter obligatoriu. Acestea includ atât obligațiile stabilite prin intermediul unui act normativ cât și cele care decurg din documente de politici publice (strategii și propuneri de politici publice);

"Burden hunting" ("identificarea poverilor administrative") – Această metodă a fost inventată de *MindLab*, un institut independent din Danemarca al cărui obiectiv este de a identifica tehnici inovatoare în vederea implementării lor la nivelul administrației publice. Tehnica *burden hunting* pornește de la o etapă de identificare a problemelor la nivelul unei singure sau a unui număr restrâns de companii afectate de conținutul unor reglementări și se termină cu identificarea acelor prevederi cu impact negativ asupra dezvoltării acestor companii. Metoda este derivată din aplicarea Metodei Costului Standard (*"The Burden-Hunter technique - A user-centric approach to cutting red tape"*, MindLab, 2010);

Ghilotina™ reglementărilor – Este o tehnică de revizuire rapidă a unui număr mare de reglementări și de eliminare a acelor care nu mai sunt necesare, fără a fi nevoie de o acțiune legală de durată și costisitoare pentru fiecare reglementare în parte. Aplicarea acestei metode contribuie la reducerea costurilor politice și administrative prin eliminarea unui număr mare de acte normative care afectează dezvoltarea mediului privat. Această metodă a fost aplicată cu succes în sisteme administrative din Europa, America și Asia. Rezultatele aplicării acestei metode pot constitui un fundament solid pentru viitoare strategii de îmbunătățire a reglementărilor (*"Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries"*, Scott Jacobs, Irina Astrakhan, 2006);

Bugetarea pe bază de performanță - Reprezintă o modalitate de organizare a bugetului pe baza relației între programe de finanțare și rezultatele acelor programe. Procesul de bugetare pe bază de performanță poate fi implementat în cadrul companiilor private sau publice și are ca scop creșterea eficienței și eficacității alocării resurselor în vederea atingerii unor obiective prestabilite;

Bugetarea pe bază de programe – Acest mod de bugetare este o specie a bugetării pe bază de performanță și aplică analiza cost-beneficiu în modul de alocare a resurselor în funcție de diferite programe și evaluează rezultatele comparativ cu un set de obiective propuse. Programele sunt seturi de măsuri corelate cu obiective guvernamentale. Clasificarea în funcție de programe se aplică tuturor programelor guvernamentale. Un sistem de bugetare pe bază de programe (sau variante ale acestuia, cum ar fi bugetarea cu bază zero – *"zero based budgeting"*) nu a fost **complet** implementat în nicio țară din lume, în special datorită cerințelor de management și informații extrem de dificil de îndeplinit (*"Manual de Transparență Fiscală"*, Fondul Monetar Internațional, 2007, Washington DC, Glosar);

Eficiența guvernării - Indicator care oferă informații cu privire la percepția asupra calității serviciilor publice, calitatea funcției publice și independența față de presiunile politice, calitatea formulării politicilor publice și credibilitatea asumării guvernamentale a acestor politici;

Guvernanța – Constă în tradițiile și instituțiile prin care este exercitată autoritatea într-un stat. Aceasta include procesele prin care guvernele sunt selectate, monitorizate și înlocuite, capacitatea

acestora de a formula și implementa politici publice eficiente, precum și respectul cetățenilor pentru instituțiile care guvernează interacțiunile sociale și economice dintre ei. (*"WorldWide Governance Indicators"*, Banca Mondială);

Guvernaare – În sens larg, guvernarea desemnează sistemul prin care un stat sau o comunitate sunt conduse (*"Oxford English Dictionary"*, Oxford University Press, 2010). Uneori termenul de guvernare se referă la acțiunile unei echipe guvernamentale care temporar deține puterea executivă a statului. De asemenea, termenul de guvernare este deseori folosit ca fiind sinonim cu cel de guvernanță. În această strategie, termenul de guvernare se referă la acțiunile unui guvern temporar și nu este folosit în același sens cu termenul de guvernanță, care desemnează, pe lângă actul guvernării și corpul de instituții și cutume care se dezvoltă în societate, independent de acțiunile unui guvern central temporar;

Meta-reglementarea - se referă la politicile care vizează însăși reglementarea ca instrument de realizare a politicilor publice. De exemplu, inițiativele de tipul *"one in, one out"* ("principiul numărului constant") din Marea Britanie se fundamentează pe un set de principii asociate cu intenția de a stabili reguli care vizează însăși procesul de reglementare. Strategiile privind mai buna reglementare se înscriu în acest demers de meta-reglementare care are ca obiect instituțiile de reglementare, mai degrabă decât conținutul propriu-zis al reglementărilor.

Planificare strategică – Este un instrument de management prin care se poate decide în cadrul unei organizații în ceea ce privește scopurile sau obiectivele acesteia. Acest instrument a fost inițial utilizat în companiile private și a fost ulterior preluat în organizațiile administrației publice. Planificarea strategică este deseori asociată cu controlul managementului asupra îndeplinirii eficiente a obiectivelor unei organizații, precum și controlul operațional (controlul asupra derulării propriu-zise a acțiunilor prin care sunt atinse obiectivele) (*Public Administration Review* 26, Schick, Allen, Decembrie 1966). În România, un set de măsuri privind adoptarea planificării strategice au fost inițiate la nivelul guvernării centrale, ca preambul al implementării bugetării pe bază de programe;

Politici Publice – Constau într-un set de măsuri, acțiuni, reglementări concepute și implementate în vederea soluționării unor probleme de interes cetățenesc. Politicile publice sunt de obicei formulate și apoi implementate de către autorități executive de la nivel local sau central. În România formalizarea elaborării politicilor publice a fost inițiată de Centrul Guvernului (Secretariatul General al Guvernului);

I. Informații generale

Politicile privind mai buna reglementare constituie una dintre componentele procesului de modernizare a administrației publice. Calitatea, frecvența și profilul reglementării indică nivelul de performanță a administrației publice și a capacității acesteia de a iniția, fundamenta și implementa politici publice. Inițiativele care se înscriu în coordonatele acestui gen de politici vizează asigurarea premiselor unei dezvoltări socio-economice durabile. Politicile privind mai buna reglementare constituie o condiție a bunei guvernări din punct de vedere al eficienței, eficacității dar și al nivelului de democratizare.

Principalele teme ale politicilor privind mai buna reglementare¹ sunt:

Îmbunătățirea cadrului de reglementare – se referă la măsuri care vizează îmbunătățirea instrumentelor de implementare a politicilor publice (actele normative, procedurile etc.);

Calitatea reglementărilor – realizarea analizelor de impact în scopul fundamentării politicilor publice/actelor normative;

Îmbunătățirea procesului de consultare a părților interesate în ceea ce privește stabilirea conținutului diferitelor inițiative de politici publice;

Capacitatea administrativă – îmbunătățirea pregătirii funcționarilor publici și a celor implicați în elaborarea reglementărilor și a analizelor de impact.

La nivelul diferitelor administrații europene politicile privind mai buna reglementare au urmărit diferite direcții de acțiune: statele din nordul continentului (Danemarca, Suedia, Finlanda, dar și Marea Britanie) asociază politicile privind mai buna reglementare preponderent cu îmbunătățirea cadrului de reglementare pentru mediul de afaceri. În state precum Franța sau Italia aceste politici vizează mai degrabă simplificarea legislației (e.g. procesul de codificare a legislației în Franța).

Odată cu aderarea la Uniunea Europeană (UE), Guvernul României a adoptat un set de reforme în acest domeniu. Acestea s-au suprapus cu cele de reformă a administrației publice și au vizat în special calitatea reglementărilor și capacitatea administrației publice de a dezvolta și coordona politicile publice inițiate de Guvern. Au fost dezvoltate măsuri de îmbunătățire a modului în care sunt elaborate politicile publice și reglementările, precum și a calității managementului implementării acestora atât înainte de inițiere, cât și pe parcursul și după implementare.

Conform statisticilor, după primul val de reforme inițiate în 2005, România continuă să se situeze pe ultimul loc în Europa în ceea ce privește eficiența guvernării (**Figura 1.**). Această poziție este dată de valoarea unui indicator care ia în considerare, printre altele, capacitatea administrației publice locale și centrale, în funcție de caracteristicile sistemului de reglementare, a imparțialității acestuia, respectiv a calității serviciilor publice furnizate. Comparativ cu alte state europene, în special în zona Europei de Est, se constată că evoluția acestui indicator nu s-a modificat substanțial în ultimii 10 ani, România situându-se constant pe ultimul loc (**Figura 2.**).

¹ Aceste teme sunt preluate din documentele CE privind mai buna reglementare (http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_ro.htm), dar și din inițiativele unor guverne ale statelor membre ale Uniunii Europene (Marea Britanie: <https://www.gov.uk/government/groups/better-regulation-executive> și Danemarca: <http://danishbusinessauthority.dk/>). În ceea ce privește buna reglementare, nu există la nivelul instituțiilor europene un set de politici impuse statelor membre ci doar recomandări de inițiere a acestora. Toate aceste inițiative aparțin guvernelor statelor membre și de cele mai multe ori sunt adaptate profilului, cutumelor și practicilor din administrațiile publice din cadrul acestora.

Proiect co finanțat din FEDR prin POAT 2007-2013

Reformele inițiate în România în ultimii 10 ani, în special ca urmare a unor recomandări/condiționalități ale unor instituții ca *Banca Mondială*, *SIGMA OECD/Comisia Europeană (CE)* sau *Fondul Monetar Internațional (FMI)*, au formulat coordonatele drumului de parcurs pentru asigurarea capacității administrative corespunzătoare unei dezvoltări socio-economice durabile, în concordanță cu ritmul de dezvoltare al altor state mai dezvoltate din Europa. În ultima perioadă de programare 2007-2013 capacitatea administrativă a fost principalul subiect al unui Program Operațional, ceea ce a permis dezvoltarea unor proiecte de reformă ale căror rezultate ar fi trebuit să influențeze pozitiv evoluția acestui indicator. În ciuda faptului că Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative a înregistrat al doilea scor (după *Programul Operațional Regional*) în ceea ce privește rata absorbției², valoarea indicatorului menționat mai sus nu s-a modificat substanțial, ba chiar a cunoscut o scădere față de anii anteriori.

Această situație nu este nici acum, în pragul perioadei de programare 2014-2020, cu mult diferită față de cum era acum 7 ani. Administrația publică se confruntă în continuare cu o cronică lipsă de eficiență, motivele fiind legate fie de politizarea excesivă, fie de gradul ridicat de birocrație, de corupție sau de lipsa de leadership în procesul de reformă³.

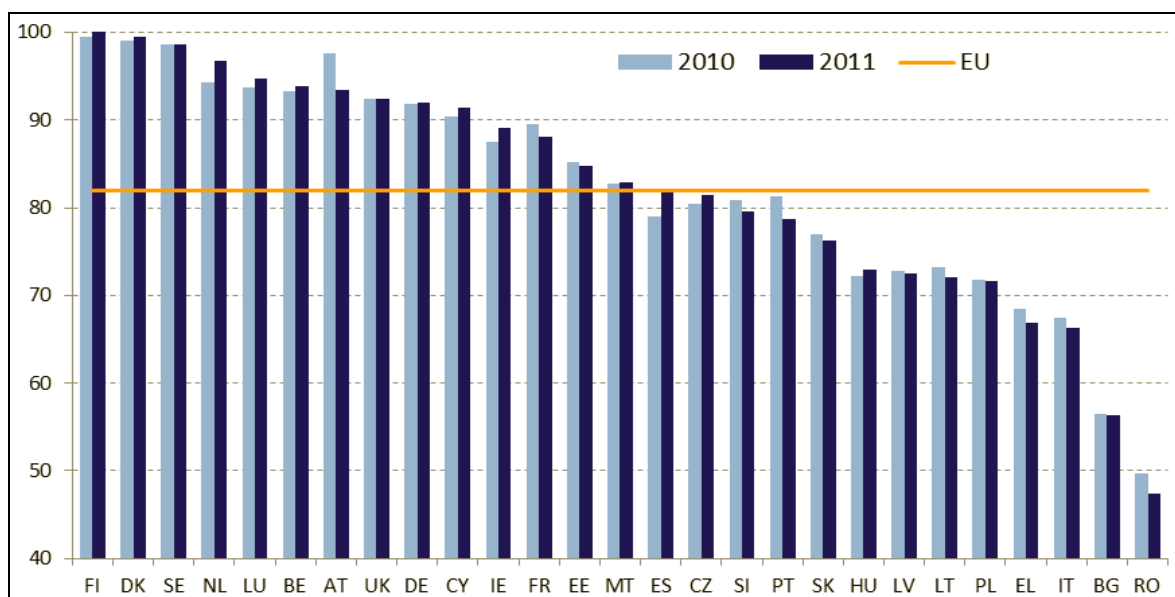


Figura 1. Eficiența Guvernării

Sursa datelor: Banca Mondială – Worldwide Governance Indicators (2010; 2011)

² În momentul elaborării acestui document statisticile neoficiale indicau un ușor avantaj în realizarea absorbției fondurilor alocate prin PODCA comparativ cu POR.

³ În "Public Administration Reform: An Overview of Cross-Cutting Issues" 2011, World Bank, în proiectul "Functional Review of the Central Public Administration in Romania". Raportul constată, printre altele, interesul excesiv în administrația românească pentru conformarea la proceduri și mai puțin pentru orientarea către performanță.

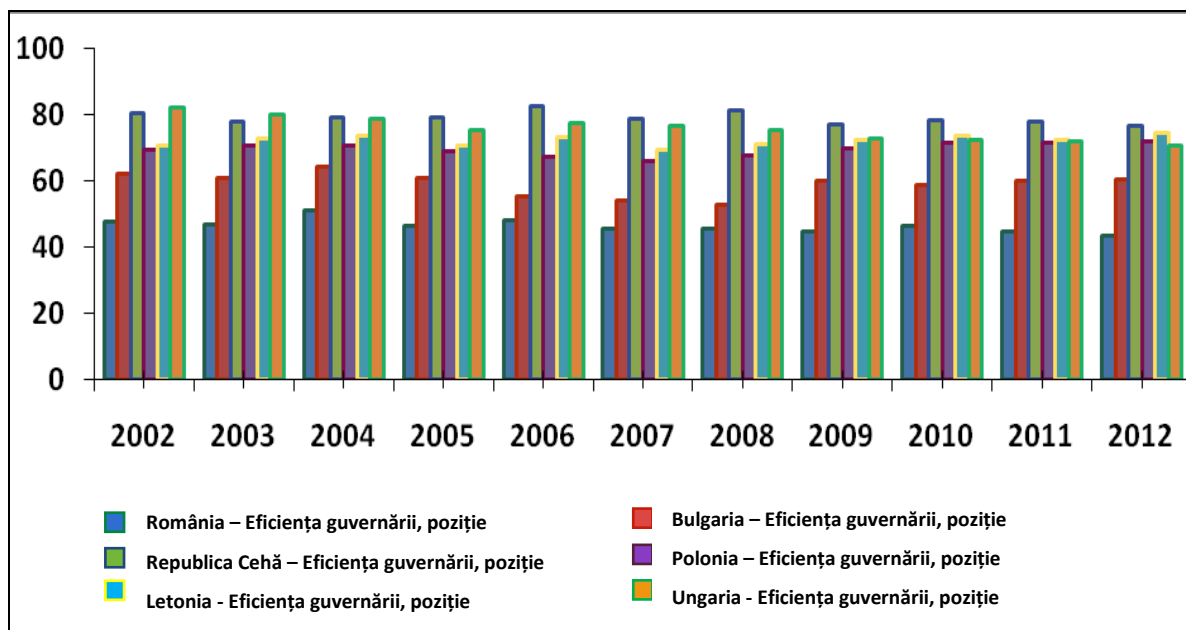


Figura 2. Evoluția comparativă a eficienței guvernării în unele state din Europa de Est

Sursa datelor: Banca Mondială - Worldwide Governance indicators, 2013

Un alt set de date relevante pentru temele politicilor privind mai buna reglementare sunt cele utilizate în rapoartele Doing Business elaborate de Banca Mondială și sunt utile în special mediului de afaceri. Datele furnizate în cadrul acestor rapoarte despre mediul de reglementare din diferite state ale lumii pot fi socotite drept barometre pentru mediul de investiții și pentru derularea de afaceri în aceste state. Pozițiile pe care le ocupă diferitele state în clasamentele elaborate în cadrul acestor rapoarte se bazează pe o serie de indicatori specifici, referitori preponderent la caracteristici ale mediului de reglementare din statele analizate. Acești indicatori se referă, de exemplu, la procedurile pentru începerea unei afaceri (în această categorie sunt cuprinși indicatori precum numărul de proceduri, sau de zile necesare pentru parcurgerea acestora), procedurile pentru emiterea autorizației de construire sau procedurile pentru plata taxelor. Valorile agregate ale acestor indicatori determină poziția ocupată de un anumit stat într-un clasament mondial și cuantifică gradul de atractivitate a mediului de afaceri din statele respective.

Mai buna reglementare vizează inclusiv identificarea unor măsuri care să conducă la îmbunătățirea valorilor acestor indicatori, respectiv la o îmbunătățire a poziției ocupate în clasamentul menționat și implicit o creștere a atractivității mediului de afaceri pentru investiții, cu implicații directe asupra nivelului de dezvoltare socio-economică a statului respectiv.

Evoluțiile valorilor acestor indicatori plasează România pe locul 73 din 189 de state ("Doing Business 2014", Banca Mondială). Această poziție este identificată prin agregarea unor categorii de indicatori specifici. Pentru valorile fiecăreia dintre aceste categorii de indicatori sunt formulate clasamente separate. De exemplu, pentru indicatorul care se referă la procedurile privind emiterea de autorizații de construire, România ocupă în anul 2014 locul 134 (**Tabelul 1**), în timp ce valoarea indicatorului privind procedurile de începere a unei afaceri o plasează pe locul 60 (în coborâre cu 5 poziții față de anul 2013) (**Tabelul 2**). O situație asemănătoare se înregistrează și în cazul categoriei de indicatori care se referă la plata taxelor (**Tabelul 3**).

Proiect co finanțat din FEDR prin POAT 2007-2013

Tabelul 1. Autorizația de construire⁴ (anii 2012, 2013, 2014)

Țara	An	Ușurința de a face afaceri (poziție)	Autorizația de construire			
			Poziție	Proceduri (număr)	Timp (zile)	Cost (% din venitul per capita)
România	DB2012	72	123	16	287	73
România	DB2013	73	129	15	287	75.2
România	DB2014	73	136	15	287	71.2

Tabelul 2. Începerea unei afaceri (anii 2012, 2013, 2014)

Țara	An	Ușurința de a face afaceri (poziție)	Începerea unei afaceri			
			Poziție	Proceduri (număr)	Timp (zile)	Cost (% din venitul per capita)
România	DB2012	72	63	6	14	3
România	DB2013	73	68	6	10	2.8
România	DB2014	73	60	5	8.5	2.4

Tabelul 3. Plata taxelor (anii 2012, 2013, 2014)

Țara	An	Ușurința de a face afaceri (poziție)	Plata taxelor						
			Poziție	Plăți (număr pe an)	Timp (ore pe an)	Taxa pe profit (%)	Diverse contribuții și taxa de muncă (%)	Alte taxe (%)	Rata totală a taxelor (% profit)
România	DB2012	72	154	113	222	44.4
România	DB2013	73	136	41	216	10.3	31.5	1.2	44.2
România	DB2014	73	134	39	200	10.3	31.5	1.1	42.9

Din analiza datelor și a evoluției valorilor indicatorilor se constată faptul că, deși poziția României în clasamentul general privind ușurința de a face afaceri este în prima jumătate, pozițiile ocupate în clasamentele pe diferite categorii de indicatori nu sunt la fel de favorabile (de exemplu, în cazul autorizației de construire sau plata taxelor). Politicile privind mai buna reglementare ar trebui să vizeze explicit îmbunătățirea acestor indicatori.

O serie de alte studii care vizează necesitatea dezvoltării unor politici privind mai buna reglementare au fost realizate de experții Băncii Mondiale⁵, fiind totodată semnalate și în concluziile analizelor realizate de diferite *think tank*-uri din România⁶.

⁴ Datele prezentate nu sunt foarte precise, existând situații în care valorile menționate sunt rezultatul unor rotunjiri. Cu toate acestea, valorile diferiților indicatori reflectă o poziție relevantă comparativ cu celelalte state (datele prezentate sunt preluate de pe pagina de web a raportului Doing Business <http://www.doingbusiness.org/Custom-Query/romania#hReprtpreview>).

⁵ Aceste analize pot fi consultate pe pagina de web a Secretariatului General al Guvernului http://www.sgg.ro/index.php?politici_publice_documente.

⁶ Analizele realizate de ONG-uri sau think tank-uri precum Institutul de Politici Publice (în special în ceea ce privește calitatea serviciilor publice: de exemplu, "Măsurarea performanței municipiilor reședință de județ din România în furnizarea serviciilor publice locale în perioada 2003 – 2005" <http://www.ipp.ro/pagini/m259surarea-performan355ei-municip.php>), Societatea Academică Română prin numeroasele policy-memo-uri realizate în diverse domenii (de exemplu: "Raportul anual de analiză și prognoză SAR pe anul 2014" <http://sar.org.ro/raportul-anual-de-analiza-si-prognoza-sar-pe-anul-2014/> sau Pro Democrația (participarea cetățenilor la actul guvernării/transparența decizională), Transparency International și Centrul pentru Resurse Juridice (percepția asupra fenomenului corupției).

Problema reformei administrației publice s-a regăsit constant, începând cu anul 2000, pe agenda tuturor guvernelor. Fiecare dintre echipele guvernamentale a preluat practic în programul de politici publice toate recomandările formulate pe parcurs de instituțiile financiare internaționale. Ultima strategie de reformă a administrației publice a fost formulată în 2004 pentru un orizont de timp de 2 ani (până în 2006). Ea a fost, ulterior, continuată prin direcțiile de acțiune formulate în Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative. În ciuda acestor inițiative din 2006 până în 2013 se constată inexistența unui impact măsurabil prin modificarea pozitivă a scorului amintit privind eficiența guvernării.

Direcțiile de reformă a administrației publice au rămas așadar neschimbate față de cele formulate în strategia de accelerare a reformei administrației publice (2004-2006). În aceste condiții este util a menționa direcțiile de reformă propuse de această strategie deoarece, fiind elaborată în pragul aderării la UE și ca urmare a recomandărilor formulate în rapoartele de țară, reprezintă singurul reper tematic al reformei administrației publice în România în ultimii 10 ani. Inițiativele ulterioare (hotărâri de guvern, ordonanțe sau modificări ale legislației primare) au fost preponderent orientate în funcție de ariile de intervenție identificate în această strategie. Principalele direcții de acțiune ale strategiei sunt:

- Reforma formulării politicilor publice;
- Descentralizarea administrației publice;
- Reforma funcției publice.

Primului pilon i-a corespuns o serie de inițiative dezvoltate în special de Secretariatul General al Guvernului (SGG). Acestea au fost plasate generic sub titulatura de reformă a formulării politicilor publice dar profilul acestora a depășit uneori limitele conceptuale ale acestei teme. Deseori anvergura măsurilor și a implicațiilor acestora a depășit aria formulării politicilor publice, consecințele măsurilor inițiate fiind de natură să creeze premisele unor modificări de profunzime în structura administrației publice. Aceste inițiative au vizat:

- *Procesul de formulare a politicilor publice* (dezvoltarea de proceduri, manuale, ghiduri privind formularea politicilor publice, a analizelor de impact, a unei metode de măsurare a costurilor administrative) – Procedurile de formulare a politicilor publice, deși recomandate explicit în rapoartele elaborate de experții Băncii Mondiale și adoptate prin hotărâre de Guvern, presupun existența unei culturi a transparenței la nivelul administrației, concomitent cu una a participării active și informate a societății civile la actul guvernării. Implicațiile implementării unor astfel de proceduri s-au dovedit mai ample decât influența exercitată de adoptarea lor prin decizie guvernamentală. Un proces eficient și democratic de formulare și implementare a politicilor publice presupune un nivel de dezvoltare a raporturilor între aparatul administrativ și cetățeni care nu poate fi obținut printr-o singură reglementare;
- *Coordonarea și managementul politicilor publice* (planificarea strategică și bugetarea pe programe) – măsurile corespunzătoare acestei teme au vizat standardizarea planificării strategice ca premisă a introducerii bugetării pe programe (bugetarea multianuală). Acest tip de bugetare, la fel ca și utilizarea planificării strategice ca instrument de management, presupune mai mult decât modificarea unor proceduri, cât schimbarea de viziune asupra modului de concepere și mai ales execuție, monitorizare și evaluare a cheltuiirii bugetului în raport cu un set de obiective de politici publice propuse în cadrul unor planuri strategice instituționale. Aceste inițiative presupun de asemenea implicarea susținută a Ministerului Finanțelor Publice (MFP);

- *Dezvoltarea capacității administrative* (crearea de mecanisme și dezvoltarea resurselor umane în vederea implementării reformei).

Politicile privind mai buna reglementare au fost asociate primului pilon al acestei inițiative. Chiar dacă nu sunt menționate explicit în cadrul acestei strategii, o parte din politicile privind buna reglementare au fost inițiate în România, în special în perioada de după aderarea la UE, în cadrul Strategiei privind mai buna reglementare 2008-2013.

Prezenta strategie este o continuare a celei care a vizat perioada 2008-2013. Problemele semnalate în capitolele următoare și direcțiile de acțiune prezentate au fost formulate pe baza unei analize a modului în care a fost implementată strategia anterioară⁷.

Pentru identificarea obiectivelor propuse pentru strategia privind mai buna reglementare 2014-2020 următoarele capitole vor aborda următoarele aspecte:

Definirea problemei – acest capitol se bazează pe constatările formulate în analiza privind gradul de îndeplinire a activităților propuse în strategia 2008-2013. Problemele se referă în special la dificultățile întâmpinate pe perioada implementării, respectiv cele generate de modul în care au fost concepute, gestionate și monitorizate măsurile din strategia anterioară. Acest capitol prezintă și un arbore al problemelor care sintetizează concluziile descrierii problemelor identificate.

Principii generale – se referă la principiile care vor guverna activitățile propuse în prezenta strategie;

Obiectivele strategiei – pe baza identificării problemelor este formulat un set de obiective generale și specifice;

Direcții de acțiune – vor fi prezentate principalele direcții de acțiune corespunzătoare obiectivelor;

Rezultate și indicatori – sunt prezentate principalele rezultate preconizate, precum și un set de indicatori care pot fi utilizați pe parcursul activității de monitorizare a strategiei.

II. Definirea problemei

Principala problemă cu care se confruntă aplicarea unor politici privind mai buna reglementare la nivelul administrației publice centrale românești constă în **dificultatea de a valorifica orientarea către rezultate în activitățile de concepere, implementare și evaluare a politicilor publice, respectiv a reglementărilor**. Această dificultate este determinată de persistența unei tradiții legalist-procedurale în alegerea instrumentelor pentru îndeplinirea acestor activități. Cutumele în administrația românească indică un interes crescut pentru invocarea procedurilor, chiar și atunci când nu sunt relevante pentru atingerea rezultatelor. Accentul pe păstrarea unui control excesiv de riguros asupra elementelor de *input* (proceduri laborioase de alocare a resurselor, etape administrative redundante, controale "încrucișate" cu solicitări și standarde diferite etc.) denotă o abordare orientată mai degrabă asupra *mijloacelor* de obținere a unor rezultate de politici publice și mai puțin asupra *rezultatelor* propriu-zise. În administrația românească, a fi "conform" în raport cu unele proceduri este mai important decât a fi "eficient", în raport cu rezultatele vizate.

Este foarte dificil, în contextul administrației românești, a concepe un set de măsuri care vizează aplicarea unor politici care au ca obiectiv îmbunătățirea a însăși instrumentelor cel mai des utilizate, în acest tip de administrație, pentru implementarea unor soluții sau atingerea unor rezultate de politici publice – reglementările, respectiv actele normative. Principalul risc pe care îl prezintă în

⁷ Elaborarea acestei strategii a fost fundamentată pe o serie de analize care au vizat gradul de îndeplinire a obiectivelor strategiei 2008-2013. Principalele constatări ale analizei realizate au fost preluate în cadrul prezentei strategii.

administrația românească un astfel de set de politici de *meta-reglementare* este ca orice inițiative în această direcție să fie asimilate unor simple proceduri, fără ca acest demers să fie asociat cu scopul pentru care au fost create: *creșterea calității actului guvernării prin îmbunătățirea instrumentelor sale*. Politicile de meta-reglementare, respectiv efortul de a crea mecanisme la nivel central pentru îmbunătățirea reglementării, ar putea fi la rândul lor considerate drept piedici într-un management eficient al politicilor publice. **Principala provocare în acest sens este de a armoniza obiectivele de performanță ale managementului politicilor publice în cadrul administrației publice cu procesul uneori laborios, dar democratic, prin care acestea devin în mod real fundamentate, transparente, respectiv accesibile pentru cetățeni, pe tot parcursul elaborării, implementării și evaluării lor.**

În demersul de identificare a unor direcții viitoare de acțiune pentru Strategia privind mai buna reglementare 2014-2020 trebuie luate în considerare și rezultatele a aproximativ 10 ani de reformă în domeniul formulării politicilor publice. Măsurile propuse în această perioadă (introducerea analizei de impact, măsurarea costurilor administrative, simplificarea legislației și reducerea birocrăției) au avut implicații asupra administrației românești, fiind parte a unui proces de democratizare, concomitent cu efortul de creștere a performanței acesteia. Impactul real al măsurilor, după parcurgerea acestei perioade, nu este în totalitate cel mai îmbucurător, după cum arată și valoarea indicatorilor menționați mai sus. Există, însă, și aspecte pozitive. Se poate bunăoară constata, comparativ cu perioada anterioară inițierii reformelor, existența unei experiențe la nivelul administrației publice centrale de a asocia reformele privind mai buna reglementare cu Centrul Guvernului (SGG și CPM). Se poate, totodată, constata utilizarea, din ce în ce mai des în cadrul diverselor rapoarte sau documente de analiză, a terminologiei specifice unui management orientat către performanță. Practica aplicării unor proceduri de acest gen sau experiența colaborării între Centrul Guvernului (CG) și ministerele de linie în acest domeniu ar fi fost de neconceput în perioada anterioară implementării primului val de reforme. Din analiza experienței implementării ultimei strategii privind mai buna reglementare 2008-2013 dar și a situației actuale a procesului de reglementare de la nivel central pot fi formulate următoarele probleme:

Confuzia între formularea politicilor publice și formularea propunerilor de acte normative. Inițiativa unei reforme a procesului politicilor publice, respectiv de îmbunătățire a reglementărilor a debutat ca urmare a recomandărilor unor instituții precum Banca Mondială și Comisia Europeană. În cadrul programelor din PAL⁸ 1 și PAL 2 au fost recomandate în perioada de preaderare dezvoltarea unor "proceduri privind formularea politicilor publice". Acest proces ar fi trebuit gestionat de CG și ar fi trebuit să aibă ca rezultat reducerea numărului de acte normative, respectiv creșterea calității propunerilor de acte normative formulate la nivelul diferitelor ministere⁹. Ca urmare a acestor recomandări au fost introduse *propunerile de politici publice* ca instrumente de limitare a numărului de acte normative, respectiv de asigurare a unei logici a intervenției guvernamentale care să facă

⁸ <http://www.worldbank.org/projects/P008791/programmatic-adjustment-loan-pal-formerly-institutional-govt-reform-sal?lang=en>

⁹ Conform documentului propunere care a însoțit primul împrumut realizat în cadrul programului PAL (PAL 1), reforma formulării politicilor publice a reprezentat unul dintre pilonii de reforme inițiate la Centrul Guvernului: "The Government has established a **new Public Policy Unit (PPU)** in the office of the General Secretary of Government structured on the lines advocated by the PAL team **to build policy formulation capacity with better and more transparent stakeholder consultation and more orderly pre-cabinet, inter-ministerial reconciliation processes**. Adoption of new formal policy-making procedures is planned during the PAL program to allow better strategic prioritization and enhanced fiscal impact assessment, and increased credibility of the State and the Anti-corruption program" (s.a), First Programmatic Adjustment Loan in the amount of EUR 123.4 million (US\$150 million equivalent) TO ROMANIA, August 6, 2004. ["Guvernul a înființat o nouă Unitate de Politici Publice (UPP) în cadrul Secretariatului General al Guvernului structurată conform recomandărilor formulate de echipa de experți PAL în vederea dezvoltării unei capacități crescute de formulare a politicilor publice prin îmbunătățirea procesului de consultare cu părțile interesate, concomitent cu o mai buna organizare a comitetelor interministeriale și a obținerii unor acorduri înainte de Ședința de Guvern. Adoptarea unor noi proceduri privind formularea politicilor publice este programată pe parcursul programului PAL, în vederea unei mai bune prioritizări strategice și a evaluării impactului fiscal, precum și a unei credibilități crescute a Statului și a programului Anticorupție"] (trad. neoficială)]

legătura între obiectivele de politici publice și actele normative. Primele reglementări privind procesul politicilor publice au luat în considerare această diferență între politicile publice și actele normative, cele din urmă fiind considerate, împreună cu alte tipuri de documente, instrumente de implementare a primelor. Cutumele administrației centrale din România nu au putut fi modificate ca urmare a acestei inițiative, actele normative fiind în continuare principalul instrument de intervenție guvernamentală, iar politicile publice desemnează în continuare o sintagma mai degrabă abstractă fără a fi asociate cu acțiuni concrete, rezultate măsurabile și obiective identificabile. Din cauza unei implementări sporadice și inconsistente dar și a absenței leadershipului politic necesar unei astfel de modificări de abordare a procesului de formulare a politicilor publice, introducerea unor astfel de proceduri nu a avut rezultatul scontat. Dimpotrivă, la nivelul activității curente a administrației publice centrale, propunerile de politici publice sunt deseori asimilate unei activități cu caracter mai degrabă birocratic, nefiind un suport real în procesul de luare a deciziei, ci doar o etapă de justificare a unei decizii deja luate.

Confuzia între planificarea strategică și formularea politicilor publice – planificarea strategică este un instrument de management care a fost implementat concomitent cu instrumentele administrative de formulare a politicilor publice. Atât planurile strategice instituționale, cât și instrumentul administrativ de tipul formularului *Propunere de Politici Publice* conțin referiri la obiective de politici publice, rezultate, indicatori de performanță etc. fapt care a creat confuzie la nivelul administrației centrale între măsurile care vizau stratul profund al cutumei administrative de formulare a unor soluții de politici publice (*formularea politicilor publice*), respectiv organizarea activităților și alocarea resurselor în cadrul unei organizații de tipul unui minister (*planificarea strategică*). O mai bună formulare a politicilor publice presupune mai mult decât acuratețea unor analize de impact, referindu-se și la modul de organizare a unui proces prin care problemele sunt corect formulate, soluțiile temeinic fundamentate, toate sub auspiciile unei participări consistente din partea diferitelor părți interesate pe parcursul procesului. Pe de altă parte, planificarea strategică viza o componentă la fel de deficitară în cadrul administrației publice: alocarea resurselor pentru priorități de politici publice (conform aceluiași observații formulate de echipa de experți în programul PAL- vezi nota 5). Aceasta se referă la capacitatea ministerelor de a urmări în mod constant obiectivele propuse considerate ca prioritare, dar și de a monitoriza alocarea resursele pentru atingerea lor. Din experiența ultimilor ani reiese că, deși terminologia specifică ambelor demersuri a devenit mai răspândită la nivelul administrației publice centrale decât era la începutul reformelor, rezultatele nu au fost în totalitate cele scontate, procesul de formulare a inițiativelor, respectiv de alocare a resurselor în funcție de obiective prioritare, fiind în continuare deficitar. Această problemă poate fi asociată cu lipsa unei implicări a tuturor ministerelor cu atribuții în acest domeniu încă de la începutul reformelor, atât în faza de concepere a măsurilor, cât și în cea de monitorizare a lor (de exemplu, MFP).

Terminologia similară utilizată în măsurile de reglementare corespunzătoare, politicile privind mai buna reglementare au fost asociate celor de reformă a formulării și coordonării politicilor publice dar și celor de planificare strategică, fiind inițiative asumate de o singură instituție a administrației centrale: Secretariatul General al Guvernului. Cum în spațiul administrativ românesc termenul de politici publice nu a cunoscut frecvența și sensul utilizării din alte culturi administrative, aceste politici au fost în prealabil asociate cu specificul unei așa-numite abordări de politici publice promovate în administrația centrală. Termenul de politici publice nu vizează însă exclusiv administrația publică (centrală sau locală) și nu desemnează doar un set de proceduri sau o etapă administrativă în actul guvernării. El desemnează deopotrivă managementul politicilor publice, respectiv procesul de reglementare.

Cadrul de monitorizare deficitar pentru politicile privind mai buna reglementare – din analiza implementării strategiei 2008-2013 reiese existența unui număr prea mare de obiective și activități asumate, comparativ cu capacitatea instituțiilor inițiatoare. Spre deosebire de inițiativele similare din alte state europene, politicile privind mai buna reglementare din România nu au fost realizate ca urmare a sesizării unei nevoi interne a administrației, ci mai degrabă ca o consecință a asumării direcțiilor de politici din acest domeniu formulate la nivelul CE (ca urmare a adoptării Strategiei Lisabona). La fel ca în cazul inițiativelor de reformă a politicilor publice sau a administrației publice în general, Strategia privind mai buna reglementare 2008-2013 *nu a făcut parte dintr-o logică a intervenției guvernamentale care să pornească de la o evaluare a problemelor generate de un proces de reglementare deficitar în contextul administrativ românesc*. Din această cauză nici politicile propuse nu au fost concepute astfel încât să fie posibilă monitorizarea într-un cadru adecvat. Temele acestor politici au fost prezentate ca nefiind corelate între ele, activitățile de atingere a obiectivelor fiind mai degrabă aliniate la un curent european de reforme. Problemele legate de birocrăția excesivă, calitatea nesatisfăcătoare a reglementărilor, cele legate de adoptarea legislației europene, măsurarea și reducerea costurilor administrative sau inexistența unor informații cu privire la activitatea agențiilor de reglementare au fost bazate pe nevoi dar nu au avut o coerență internă, fapt indicat și de absența unei ținte generale a Strategiei, convergență obiectivelor specifice formulate. Eșecul parțial al implementării politicilor privind mai buna reglementare în perioada anterioară s-a datorat și lipsei unei etapizări clare a măsurilor de reformă, necunoscându-se amploarea implicațiilor pe care un astfel de demers le presupune. Diagnosticurile formulate în etapa de preaderare de diferitele misiuni de consultanță care semnalau elementele deficitare din sistemul administrativ românesc nu au fost asociate cu o viziune unitară asupra obiectivelor și, mai ales, a unei logici a succesiunii etapelor necesare pentru operarea unor modificări instituționale de asemenea anvergură. Reforma politicilor publice include practic întregul sistem administrativ și vizează instituții care depășesc sfera guvernamentală și presupun modificări inclusiv a atitudinii societății civile față de actul guvernării. Modul în care legislația este adoptată la nivelul forurilor legislative este, de asemenea, parte a acestui sistem, iar o reformă care vizează creșterea calității politicilor publice nu poate face abstracție de schimbările necesare a fi operate la acest nivel.

Lipsa unui leadership real – strategia privind mai buna reglementare a fost elaborată la nivelul unor specialiști ai administrației publice centrale fără a exista un sprijin real la nivel politic, care să însemne asumarea și susținerea fermă a modificărilor, în unele cazuri destul de substanțiale și radicale, pe care aceste măsuri le propuneau. Acestea constau nu numai în introducerea unor proceduri sau efortul de internalizare a lor, ci presupuneau schimbări de anvergură care vizau cutume administrative originare în caracterul centralizat al fostei administrații comuniste. Fiind indusă preponderent extern, această inițiativă, la fel ca alte inițiative similare din domeniul reformei administrației publice, nu a beneficiat de o monitorizare strictă solicitată din partea managementului instituțiilor inițiatoare. Adoptarea strategiei a fost asimilată, în spiritul unei abordări legalist-procedurale, cu rezolvarea implicită a problemelor. Lipsa leadershipului a fost însoțită de lipsa viziunii de ansamblu a procesului politicilor publice dar, mai ales, a problemelor și a etapelor care trebuie parcurse pentru rezolvarea lor.

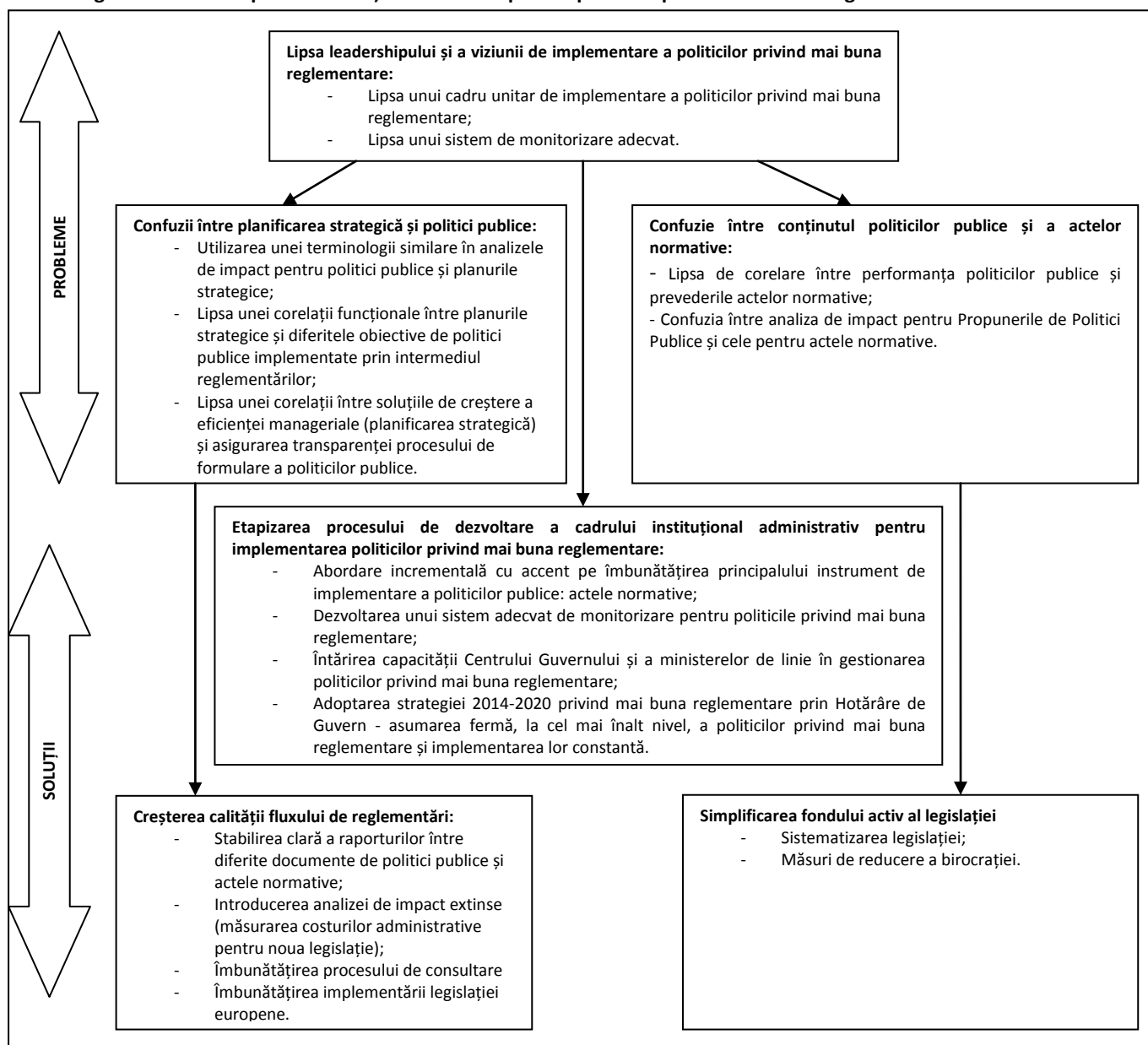
Existența unor inițiative în administrația publică care, deși pot fi asimilate unor politici privind mai buna reglementare, nu au fost monitorizate ca atare – din analiza realizată se constată existența unor inițiative care, deși au vizat îmbunătățirea reglementărilor, nu au fost asociate cu Strategia privind mai buna reglementare. De exemplu, inițiative de asanare a legislației au existat la nivelul Ministerului Justiției (MJ) care a dezvoltat un set de măsuri care să permită o sistematizare a legislației la nivelul administrației centrale. De asemenea, numeroasele studii și analize realizate de

Consiliul Legislativ (CL) denotă existența unui interes crescut în ceea ce privește identificarea unor modalități de creștere a calității actelor normative. Alte inițiative ale Ministerului Administrației și Internelor (MAI) au vizat extinderea politicilor privind mai buna reglementare inclusiv la nivelul administrației publice locale. Datorită atribuțiilor executive limitate ale acestei instituții, măsurile de simplificare propuse nu au putut fi implementate și monitorizate într-un mod eficient.

Această situație poate fi asociată cu două cauze: pe de-o parte, nu a existat un sistem de monitorizare adecvat și, pe de altă parte, asumarea unora dintre măsurile din cadrul strategiei nu a fost urmată de monitorizarea de către o instituție coordonatoare a modului în care această asumare a fost respectată. Strategia 2008-2013 a fost concepută mai degrabă ca un acord între diferite ministere de a iniția o serie de măsuri asociate cu mai buna reglementare, fără să fie stabilită o modalitate de raportare sau un set de indicatori sau ținte de atins corespunzătoare obiectivelor asumate.

Pentru strategia 2014-2020, din sumarul problemelor prezentate pot fi identificate următoarele principale concluzii (vezi **Figura 3**):

Figura 3. Arborele problemelor și obiectivelor pentru politicile privind mai buna reglementare



III. Principii generale

Principiile politicilor privind mai buna reglementare promovate în cadrul acestei strategii se referă la acțiunile care vizează corpul activ al legislației, la procesul de inițiere, implementare și monitorizare a reglementărilor, dar și capacitatea de implementare a acestor inițiative la nivelul administrației centrale.

Transparență – Asigurarea transparenței în procesul de inițiere, implementare, monitorizare și evaluare a reglementărilor reprezintă motorul politicilor privind mai buna reglementare. Informarea și participarea cetățenilor în cadrul acestui proces este o condiție pentru asigurarea unui cadru de reglementare adecvat;

Proportionalitate – Constă în adaptarea tipurilor de inițiative de reglementare la problemele de politici publice identificate;

Fundamentarea impactului reglementărilor – Acest principiu se referă la necesitatea derulării unor analize anterioare adoptării unor inițiative care furnizează date despre posibilele consecințe socio-economice sau de mediu ale acestora. Acest principiu, specific funcționării unei administrații publice într-un stat democratic, este corelat cu cel de asigurare a derulării consultărilor publice. Identificarea impactului reglementărilor nu este, conform acestui principiu, un demers procedural/administrativ atașat procesului de adoptare a inițiativelor ci expresia asigurării transparenței în administrația publică;

Derularea corespunzătoare a procesului de consultare – Procesul de consultare trebuie să fie unul proactiv din partea instituțiilor administrației publice cu drept de inițiere de reglementări în diverse domenii de politici publice. Procesul de consultare trebuie să se deruleze pe întreg parcursul inițierii, implementării, monitorizării și evaluării reglementărilor;

Simplificarea legislației – menținerea unui corp legislativ simplu și ușor de înțeles contribuie la creșterea eficienței și eficacității implementării politicilor publice care fac obiectul reglementărilor.

IV. Obiectivele strategiei

Comparativ cu strategia 2008-2013, actuala strategie își propune un set de obiective a căror arie de intervenție este mai restrânsă. Această abordare pornește de la premisa că modificările de anvergură celor propuse în vechea strategie au constituit și unul din motivele realizării lor parțiale. Obiective mai puțin ambițioase dar realizabile, dat fiind și reperul de timp generos, ar putea în noua strategie să aibă mai multe șanse de a fi atinse. Aceste obiective se concentrează în special pe îmbunătățirea principalului instrument de implementare a politicilor publice în România: actele normative, respectiv pe creșterea capacității în vederea asigurării unei calități ridicate a acestora.

Obiectivul general:

Îmbunătățirea calității instrumentelor de implementare a politicilor publice reprezentate de reglementări (acte normative, proceduri etc.) precum și a procesului de inițiere, adoptare, implementare și evaluare a acestora.

Obiective specifice

- 1. Simplificarea fondului activ al legislației;**
- 2. Creșterea calității fluxului reglementărilor;**
- 3. Dezvoltarea capacității administrative pentru implementarea politicilor privind mai buna reglementare.**

V. Direcții de acțiune

V.1 Simplificarea fondului activ al legislației

Această direcție de acțiune s-a format prin comasarea, față de strategia anterioară, a următorilor piloni: simplificarea legislației, măsurarea costurilor administrative, simplificarea procedurilor, îmbunătățirea documentelor de poziție privind legislația europeană. Pentru această nouă direcție de acțiune sunt propuse următoarele activități indicative:

V.1.1. Sistematizarea și unificarea legislației:

Activitățile corespunzătoare acestei direcții de acțiune se referă la fondul activ al legislației¹⁰. Această direcție de acțiune urmează a se desfășura conform următoarelor etape:

Etapa I: Inventarierea și analiza stocului legislativ existent;

Etapa II: Propunerea celor mai potrivite metode de simplificare a legislației, pe baza criteriilor de priorizare stabilite;

Etapa a III-a: Implementarea efectivă a măsurilor de simplificare a legislației. În cadrul acestei etape vor putea fi utilizate următoarele tipuri de acțiuni:

- utilizarea instituției republicării;
- înlăturarea paralelismelor în reglementare fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice;
- dezvoltarea unor proiecte de codificare a legislației pentru principalele corpuri de legislație – codificare pilot a unor corpuri de legislație semnificativă – (transporturi, sănătate, prevederi fiscale, muncă; în paralel, recurgerea la tehnologia informației pentru asigurarea accesului publicului la reglementări prin publicarea pe pagina de web a instituțiilor direct implicate a formei consolidate, actualizată permanent, a unui act normativ frecvent aplicat și al cărui impact economic este considerabil).

¹⁰ Parte din acțiunile propuse în cadrul acestei secțiuni au fost preluate din Memorandumul privind "Adoptarea măsurilor necesare asigurării unui cadru normativ care să răspundă exigențelor referitoare la accesibilitatea și previzibilitatea normei de drept" (2012) inițiat de Ministerul Justiției. Acest memorandum a propus și inițierea unei strategii privind asanarea legislației.

În vederea realizării acestui pachet de activități va fi creat un **grup de experți** format din reprezentanți ai Cancelariei Primului-Ministru, SGG, Secretariatului General al Camerei Deputaților, Secretariatului General al Senatului, MJ, CL și, în funcție de domeniu, de reprezentanți ai ministerelor de resort care să inventarieze și să analizeze stocul legislativ existent (Etapa I) și să propună cea mai potrivită metodă de simplificare a legislației (Etapa a II-a). Acest grup de lucru va fi coordonat de CG, în colaborare cu MJ, CL precum și Secretariatul General al Camerei Deputaților. Vor fi avute în vedere **criterii de prioritizare** a actelor normative asupra cărora urmează a se interveni. Un prim set de criterii care pot fi dezvoltate în funcție de specificul domeniului cuprinde:

- frecvența aplicării;
- impactul economic;
- influența socială;
- tipul de act normativ (primar, secundar, terțiar);
- numărul de modificări aduse actului normativ;
- actele normative care au generat interpretări diferite sau față de care au fost semnalate dificultăți în aplicare;
- rezultatele cercetării privind măsurarea costurilor administrative – selectarea acelor segmente de legislație care generează cele mai mari costuri pentru mediul de afaceri.

- includerea propunerilor de simplificare a legislației în Planul Anual de Lucru al Guvernului (PALG), în aplicarea viitoarei Strategii privind asanarea cadrului legislativ, pentru a întări acțiunea de simplificare a legislației.

V.1.2. Reducerea birocrăției pentru mediul de afaceri

Activitățile grupate sub acest titlu vizează reglementările care afectează în mod special mediul de afaceri prin nivelul de birocrăție pe care îl generează. O parte dintre aceste activități au fost deja inițiate în strategia anterioară și urmează a fi finalizate în perioada următoare. Unul dintre principalele rezultate ale strategiei anterioare este reprezentat de inițierea, respectiv derularea parțială a procesului de măsurare a costurilor administrative și reducere a poverii administrative, folosind Modelul Costului Standard (SCM). Acest demers de amploare, chiar dacă se fundamentează pe culegerea de date prin intermediul interviurilor și analizei legislației din punct de vedere al activităților administrative pe care le generează, nu permite o intervenție foarte rapidă și punctuală de simplificare în urma identificării nevoilor de reducere a birocrăției. În perioada următoare se impune și utilizarea unor metode alternative de reducere a birocrăției care să pornească de la observația directă și punctuală a activității companiilor private în relație cu autoritățile statului. Aplicarea unor metode care să permită identificarea acestor nevoi, chiar dacă nu cunoaște amploarea unei măsurători de tip SCM, va putea conduce la rezultate relevante, ușor măsurabile. Aceste metode permit observarea directă a costurilor generate de reglementări (*burden hunting*), aplică variante de eliminare a legislației redundante, inutile și costisitoare (*ghilotina*TM reglementărilor), respectiv permit o mai bună comunicare între autorități și companiile private (introducerea sistemelor IT și a ghișeului unic). Rezultatele obținute ca urmare a aplicării acestor metode vor completa rezultatele obținute ca urmare a proiectelor deja desfășurate care aplică măsurarea costurilor administrative, precum și de identificare a măsurilor de simplificare corespunzătoare. Acțiunile cuprinse în această direcție sunt următoarele:

- **Finalizarea procesului de măsurare a costurilor administrative și inițierea procesului de reducere a sarcinilor administrative** pe baza unei metodologii comune – formularea și implementarea planurilor de simplificare la nivelul ministerelor;
- **Măsurarea și reducerea costurilor de conformare** - acest demers este o continuare a celui care a vizat măsurarea costurilor administrative și va fi derulat sub coordonarea Centrului Guvernului (SGG/CPM);
- Inițierea unui demers de aplicare a unei metode de tip *burden hunting* ("identificarea poverilor administrative") pentru identificarea acelor reglementări care afectează cel mai mult dezvoltarea companiilor private – dezvoltarea unui proiect de tip *burden hunting* în coordonarea Centrului Guvernului în colaborare cu MFP – (Aplicarea în regim pilot a unor instrumente alternative de simplificare a legislației *burden hunting*, *ghilotina*™ reglementărilor) - Aplicarea acestei metode vine în continuarea procesului de măsurare a costurilor administrative precum și cel de reducere a acestora. Abordarea va fi una care pornește însă de la analiza punctuală a costurilor suportate de una sau mai multe companii care fac obiectul unei analize punctuale. Această acțiune va fi gestionată la nivelul Centrului Guvernului în colaborare cu Ministerul Economiei (ME) și poate face obiectul unui proiect distinct, similar celor derulate deja în cadrul Centrului Guvernului care au aplicat modelul costului standard. Un demers similar va fi inițiat și în privința aplicării *ghilotinei*™ reglementărilor. Aceste ultime două inițiative au scopul de a completa și asigura o rafinare a rezultatelor obținute în urma măsurării pe baza modelului costului standard;
- **Corelarea referințelor pentru implementarea unor soluții IT** pentru mediul de afaceri cu prevederile Strategiei Naționale privind Agenda Digitală pentru România (în special cap. 3.1) - simplificarea unor proceduri orizontale, trans-sectoriale pentru mediul de afaceri (pe modelul ghișeului unic). Această acțiune constă în corelarea nevoilor de simplificare constatate în urma aplicării diferitelor metode de identificare a costurilor administrative cu măsurile de informatizare a regimului de comunicare între mediul de afaceri și autoritățile publice;
- **Inițierea unor proiecte de reducere a birocrăției** prin aplicarea unor măsuri punctuale de simplificare a unor proceduri administrative – una dintre principalele surse de informare privind nivelul birocrăției la nivelul administrației publice este oferită de raportul *Doing Business al Băncii Mondiale*. Acest raport, prin indicatorii pe care îi monitorizează, oferă o imagine a cadrului de reglementare în care se desfășoară activitatea companiilor private la nivelul unui stat. Datele prezentate în acest raport reprezintă un barometru ale cărui valori sunt luate în considerare de companiile private în strategiile de dezvoltare a afacerilor. Această activitate din cadrul strategiei, pe lângă celelalte activități de reducere a costurilor administrative, propune simplificarea punctuală a unora dintre procedurile semnalate în raportul *Doing Business* care contribuie la scăderea ratingului de țară în ceea ce privește atractivitatea mediului de afaceri românesc. În această sens, această strategie și-a propus îmbunătățirea valorii unor indicatori punctuali dintre cei folosiți în raportul *Doing Business* în vederea îmbunătățirii rating-ului de țară stabilit în cadrul acestui raport. O detaliere a țăintelor propuse este prezentată în Anexa 1 a acestei strategii. Pentru realizarea acestei activități vor fi implicate acele autorități de reglementare precum și ministere care au competențe în domeniile de reglementare semnalate.

În mod concret, prioritatea referitoare la necesitatea extinderii gradului de comunicare electronică între mediul de afaceri/cetățeni și instituțiile/autoritățile publice, se va reflecta și printr-o serie de proiecte lansate în cadrul viitoarelor programe operaționale prin care se vor institui mecanisme de coordonare și simplificare la nivelul administrației publice centrale care să permită operatorilor economici dezvoltarea unor proceduri electronice care să vizeze depunerea dosarelor de autorizare, raportarea și plată on-line, în relația dintre operatorii economici și instituțiile publice.

V.2. Creșterea calității fluxului reglementărilor

Această direcție de acțiune vizează măsuri referitoare la fundamentarea actelor normative, calitatea procesului de consultare dar și implementarea legislației comunitare și dezvoltarea capacității administrative pentru realizarea activităților corespunzătoare.

V.2.1. Fundamentarea actelor normative

- **Elaborarea studiilor de impact extinse (full RIA)** – (utilizarea Programului Anual de Lucru al Guvernului ca instrument de monitorizare a realizării studiilor de impact pentru reglementări) – una dintre activitățile propuse în strategia din perioada anterioară s-a referit la introducerea analizei de impact pentru reglementări. Pe parcursul implementării acesteia au fost elaborate manuale de elaborare a analizei de impact în diferite domenii. Experiența elaborării acestor tipuri de analize indică necesitatea introducerii unor analize extinse pe teme de politici publice punctuale, dar relevante ca impact. În perioada vizată de strategia 2014-2020 se impune inițierea elaborării unor studii de impact extinse. Această activitate va fi gestionată de CG pe baza cadrului instituțional existent;
- **Introducerea măsurării ex-ante a costurilor administrative** în evaluările ex-ante ale reglementărilor – exercițiul măsurării costurilor administrative derulat în etapa corespunzătoare strategiei 2008-2013 va fi continuat în perioada de implementare a prezentei strategii cu introducerea obligativității măsurării ex-ante a costurilor administrative pentru noile reglementări. Această activitate va fi gestionată de Departamentul pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii, Mediul de Afaceri și Turism în colaborare cu CG (operaționalizarea testului pentru IMM);
- Elaborarea unui **Ghid practic de aplicare a normelor de tehnică legislativă**, util și pentru standardizarea formulărilor utilizate de instituțiile care emit avize sau care prelucrează textele finale, strict din punct de vedere al normelor de tehnică legislativă (CL, MJ, CG, Secretariatul General al Camerei Deputaților, Secretariatul General al Senatului).

V.2.2. Transparența și calitatea procesului de consultare

- **Îmbunătățirea procesului de consultare** – încurajarea implicării societății civile (ONG-uri, diferite părți interesate etc.) încă din fazele incipiente de elaborare a propunerilor de acte normative și naționale și ale Uniunii Europene, respectiv a analizelor de impact corespunzătoare; elaborarea unui buletin guvernamental periodic (lunar) cu cele mai importante propuneri anunțate în Ședințele Pregătitoare; realizarea de grupuri de lucru acolo unde este necesar;
- **Dezvoltarea unei baze de date cu părțile interesate** relevante pentru diferite domenii de intervenție ale guvernului – colaborare cu ministerele; solicitare puncte de vedere institute de cercetare, ONG-uri etc. în ceea ce privește conținutul studiilor de impact.

V.2.3. Implementarea legislației europene

- **Continuarea perfecționării mecanismului de transpunere** a directivelor europene prin aplicarea programului pentru transpunerea și notificarea directivelor, monitorizarea permanentă a procesului de transpunere (proceduri lansate de Comisie pentru netranspunere, toate directivele pentru care termenele de transpunere au expirat deja, directivele cu o transpunere cu termen în următoarele șase luni și, dacă este cazul, directivele care nu au fost încă atribuite la o instituție) și creșterea gradului de conștientizare în rândul instituțiilor responsabile, în scopul menținerii deficitului de transpunere a directivelor între 0,5% și 1%;

- **Asigurarea aplicării directe a regulamentelor europene**, însoțită de activități de informare și comunicare publică privind aceste reglementări, dezvoltarea unui mecanism de consultare și de diseminare a lor către cetățeni și companii;
- **Continuarea activităților de prevenire și soluționare a problemelor legate de aplicarea dreptului european** și îmbunătățirea mecanismelor de coordonare inter-instituțională, de monitorizare și evaluare;
- **Dezvoltarea Centrului SOLVIT România** din perspectiva noului rol conferit de CE, acela de instrument de orientare a politicilor la nivelul UE în domeniul Pieței Unice și la nivelul statelor membre, dezvoltarea Rețelei naționale a punctelor de contact pentru gestionarea cazurilor SOLVIT și asigurarea serviciilor de asistență pentru cetățeni și companii pe baza unei colaborări constante cu autoritățile naționale de resort (EU Pilot).

V.3 Dezvoltarea capacității administrative pentru implementarea politicilor privind mai buna reglementare

Această direcție de acțiune se referă la cadrul de implementare a strategiei și are rol de suport pentru derularea celorlalte activități propuse.

V.3.1. Cadrul instituțional

- **Adoptarea (prin Hotărâre de Guvern) unui set de reglementări privind structura și cadrul de utilizare a documentelor de politici publice și evaluarea impactului proiectelor de acte normative** – această activitate constă în sistematizarea legislației referitoare la utilizarea documentelor de politici publice, respectiv la cadrul instituțional de elaborare a lor. În cadrul acestei activități vor fi definite raportul între diferitele instrumente de implementare a politicilor publice în administrația centrală, precum și a fluxului acestor documente în circuitul administrativ al administrației centrale. Necesitatea acestui demers de clarificare este determinată de nevoia de a oferi o imagine clară a parcursului administrativ al procesului politicilor publice de la definirea obiectivelor (la nivel strategic) până la implementarea și evaluarea lor, respectiv a cadrului instituțional care îl susține;
- **Dezvoltarea unui parcurs în două faze** a implementării practicii elaborării studiilor de impact extinse (*full RIA*) la nivelul administrației publice centrale:

Faza 1 - pilot (CG "as fast-tracker")

- Urmărirea anumitor inițiative (proponere de acte normative sau alte documente care cuprind studii de impact) din PALG pe parcursul derulării procesului de realizare a studiilor de impact extinse (*full RIA*) (colaborare CG – ministere de linie pentru derularea cercetării, a etapei de consultare);
- Dezvoltarea unui cadru de comunicare de tip *policy alert* – (bază de date părți interesate (vezi pct. V.2.2.) pe domenii de intervenție guvernamentală, întâlniri periodice, consultări privind conținutul studiilor de impact);
- Organizarea de sesiuni de pregătire "*on the job*" ("la locul de muncă") cu membrii UPP-urilor din ministere cu privire la derularea procesului de elaborare a studiilor de impact;

Proiect co finanțat din FEDR prin POAT 2007-2013

- Identificarea și adoptarea etapelor de realizare a studiilor de impact pentru reglementări sau alte documente de politici publice (format pentru studii de impact, informații necesare, tipuri de indicatori pe domenii, format pentru raportare monitorizare către CG) – aceste aspecte urmează a fi clarificate în cadrul activității de sistematizare a legislației referitoare la formularea politicilor publice, respectiv a realizării analizelor de impact;

Faza 2 - extindere (CG "as gatekeeper")

- Extinderea prin dezvoltarea și verificarea funcționării unui sistem de elaborare (ministere) și verificare (CG) a studiilor de impact pentru reglementări sau alte documente de politici publice – această activitate urmează a fi cuprinsă în procesul de sistematizare a legislației referitoare la formularea politicilor publice și realizare a analizelor de impact pentru reglementări;
- Adoptarea formatului standard pentru studiile de impact extinse (cele rezultate din studiile pilot și testate în etapa ulterioară).

V.3.2. Specializarea resurselor umane în elaborarea studiilor de impact

- **Specializarea pe domenii de politici publice la nivelul CG** – cursuri specializate pe domenii de intervenție guvernamentală – tipuri de analize utilizate în studiile de impact pe domenii – mediu, sănătate, educație, economie, muncă și protecție socială (în special pentru **Faza 2**);
- **Specializare resurselor umane pentru derularea analizei de impact pe diferite domenii** (pachet de cursuri pentru analize de impact pe domenii specifice) cu participarea membrilor UPP sau a departamentelor de specialitate din cadrul ministerelor, precum și persoanele specializate din cadrul CPM.

VI. Rezultatele acțiunilor și indicatori

Activități	Indicatori	Descrierea indicatorilor și justificare	Instituție responsabilă	Modalitatea de colectare a datelor
I. Simplificarea fondului activ al legislației				
<u>I.1. Sistematizarea și unificarea legislației</u>	<p><u>Indicatori de monitorizare</u></p> <p>Etapa I: Nr. acte normative inventariate;</p> <p>Etapa a II-a: Nr. acte normative asupra cărora urmează a se interveni.</p> <p><u>Indicatori de evaluare</u></p> <p>Etapa a III-a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nr. acte normative republicate; - Nr. acte abrogate/concentrate în reglementări unice; - Nr. coduri/codex-uri adoptate și publicate în Monitorul Oficial; - Nr. reglementări - în formă consolidată și 	<p>Pentru activitatea de sistematizare și unificare a legislației indicatorii de monitorizare se referă la rezultatele activităților intermediare derulate în Etapa I, respectiv II. Acestea se referă la identificarea actelor normative care urmează a fi obiect al sistematizării. În acest demers urmează a fi implicate toate ministerele.</p> <p>În Etapa III vor fi obținute principalele rezultate ale acestei activități care constau în adoptarea și publicarea în Monitorul Oficial a codurilor și a codexurilor precum și a actelor normative în formă consolidată.</p>	<p>Etapa I și Etapa a II-a: Grup de experți format din reprezentanți (departamentele juridice) ai Cancelariei Primului-Ministru (CPM), SGG, Secretariatului General al Camerei Deputaților, Secretariatului General al Senatului, MJ, CL și, în funcție de domeniu, de reprezentanți ai ministerelor de resort.</p> <p>Etapa a III-a: CPM, SGG, MJ, ministerele de profil, cu asistența de specialitate a CL.</p>	<p>Rapoarte de monitorizare realizate de instituțiile responsabile – centralizarea rapoartelor urmează a fi realizată de CG (în colaborare cu ministerele).</p>

Proiect co finanțat din FEDR prin POAT 2007-2013

	<p>actualizată permanent prin publicarea acestora pe pagina de web a instituțiilor.</p>			
	<p>Propuneri de sistematizare/unificare a legislației propuse în PALG/simplificare realizată – propuneri adoptate.</p>	<p>Din punct de vedere formal, propunerile privind adoptarea actelor normative consolidate a codurilor sau a codex-urilor vor fi introduse inițial în PALG. Adoptarea lor ulterioară și publicarea în Monitorul Oficial vor marca finalizarea acestei activități.</p>	CG/MJ.	<p>Rapoarte de monitorizare realizate de CG/MJ.</p>
<p><u>I.2. Reducerea birocratiei pentru mediul de afaceri</u></p>	<p>Planuri de reducere propuse în PALG și adoptate – adoptarea măsurilor de simplificare rezultată în urma aplicării metodei "burden huntig" ("identificarea poverilor administrative").</p>	<p>Acesta este un indicator de rezultat care se referă atât la activitatea de derulare a exercițiului de măsurarea a costurilor administrative inițiat în perioada anterioară, la activitatea viitoare de măsurare și reducere a costurilor de conformare și la adoptarea propriu-zisă a măsurilor de simplificare.</p> <p>În plus față de perioada anterioară, în această strategie a fost propusă și o altă activitate care presupune aplicarea unei metode specifice de măsurarea a costurilor – "burden huntig" ("identificarea poverilor administrative"). Pentru realizarea acestei activități pot fi luați în considerare și o serie de indicatori adiacenți, intermediari: inițierea</p>	<p>Ministere/Comisia Națională de Prognoză (CNP)/CG.</p>	<p>Raport de monitorizare realizat de CG.</p>

Proiect co finanțat din FEDR prin POAT 2007-2013

		proiectului de finanțare pentru aplicarea metodei "burden hunting", numărul de companii pilot pentru care se aplică această metodă etc. Pentru simplificare s-au luat în considerare doar acei indicatori care au impact asupra obiectivului care corespunde acestei activități.		
	Mecanism funcțional - Soluții IT identificate și implementate (proiect demarat și finalizat)	Acesta este un indicator de rezultat care nu oferă însă informații despre eficiența lui. Este posibil ca în anumite situații numai implementarea sistemului să nu fie suficientă pentru evaluarea impactului acestei măsuri. Pentru a evalua impactul este necesar a deține date despre gradul de utilizare a lui.	Ministere/CG.	Raport de monitorizare realizat de CG pe baza raportărilor realizate la nivelul ministerelor.
	Număr de proceduri eliminate/număr zile de parcurgere a procedurilor reduse (conform țintelor propuse în Anexa 1)	În anexa 1 sunt prezentate țintele pentru o serie (selecție) de indicatori utilizați în raportul Doing Business al Băncii Mondiale care urmează a fi urmăriti în evaluarea impactului politicilor privind mai buna reglementare.	CG/ministere de linie responsabile conform Anexa 1.	Raport de monitorizare realizat de CG pe baza raportărilor realizate la nivelul ministerelor.
	Număr de proceduri simplificate.	Acesta este un indicator de rezultat care, chiar dacă nu oferă informații despre impactul simplificării procedurilor, reprezintă un element important în evaluarea succesului acțiunilor propuse.	Ministere pilot/CG.	Raport de monitorizare realizat de CG pe baza raportărilor realizate la nivelul ministerelor.
II. Creșterea calității fluxului de reglementări				

Proiect co finanțat din FEDR prin POAT 2007-2013

<u>II.1. Fundamentarea actelor normative</u>	Metodologie adoptată	Indicatorii folosiți în evaluarea acestei activități sunt preponderent cantitativi. Cu toate acestea existența metodologiilor pentru analiza de impact (cele care nu au fost încă elaborate) reprezintă un pas important pentru asigurarea instrumentelor necesare propagării la nivelul ministerelor a utilizării RIA în fundamentarea inițiativelor de reglementări.	CG.	Raport de monitorizare realizat de CG.
	Număr de analize/studii de impact realizate;	Se referă la analizele extinse realizate pentru fundamentarea inițiativelor de reglementări.	Ministere inițiatoare/CG.	Raport de monitorizare realizat de CG pe baza raportărilor realizate la nivelul ministerelor.
	- Ghid elaborat;	Aceștia sunt indicatori de rezultat. Impactul acestor măsuri sunt reprezentate de identificarea în rapoartele de Monitorizare a unei creșteri a calității reglementărilor.	CPM (integrator), SGG, Secretariatul General al Camerei Deputaților, Secretariatul General al Senatului, MJ, CL.	Raport de monitorizare realizat de CG.
<u>II.2. Transparentă și calitatea procesului de consultare</u>	Număr de bulletine informative editate (bulletine care contin analize de impact înainte de adoptarea reglementărilor);	Indicatorii corespunzători acestei direcții de acțiune sunt importanți pentru identificarea frecvenței practicilor referitoare la asigurarea accesului la propunerile de reglementări înainte de adoptare.	CG.	Raport de monitorizare realizat de CG.
	Număr de studii de impact publicate înainte de adoptare/număr de observații formulate de beneficiari (o țintă propusă de 10 analize pe an);	Acest indicator subliniază importanța publicării studiilor de impact înainte de adoptarea reglementărilor care să permită formularea unor poziții informate din partea părților interesate. Deși este un indicator de rezultat, permite totuși identificarea	CG.	Raport de monitorizare realizat de CG pe baza raportărilor realizate la nivelul ministerelor.

Proiect co finanțat din FEDR prin POAT 2007-2013

		frecvenței publicării studiilor de impact, crescând în acest mod importanța realizării acestora în procesul de formulare a politicilor publice.		
	Număr de consultări realizate pe parcursul elaborării analizelor de impact;	Acest indicator nu este suficient pentru asigurarea unei calități crescute a procesului de consultare, cu toate acestea oferă date utile cu privire la frecvența derulării consultării înainte de adoptarea reglementărilor, respectiv în etapa preliminară de identificare a soluțiilor.	CG.	Raport de monitorizare realizat de CG pe baza raportărilor realizate la nivelul ministerelor.
	Bază de date realizată/număr de studii de impact cuprinse în baza de date.	Realizarea bazei de date cu studiile de impact reprezintă un pas important pentru a asigura un instrument de fundamentare pentru inițiative viitoare.	CG.	Raport de monitorizare realizat de CG.
<u>II.3.Implementarea legislației europene</u>	Menținerea deficitului de transpunere a directivelor între 05% și 1%.	-	Ministerul Afacerilor Externe (MAE).	Raport de monitorizare realizat de MAE (centralizat CG).
	- Mecanism de comunicare publică implementat; - Activități de informare realizate.	-	MAE.	Raport de monitorizare realizat de MAE (centralizat CG).
III. Dezvoltarea capacității administrative pentru implementarea politicilor privind mai buna reglementare				
<u>III.1. Cadru instituțional</u>	HG adoptat și publicat în Monitorul Oficial/(indicatori de rezultat stabiliți pentru	Acesta este un indicator de rezultat care, la fel ca și în cazul altor indicatori propuși pentru evaluarea obiectivelor acestei strategii nu oferă	CG.	Raport de monitorizare realizat de CG.

Proiect co finanțat din FEDR prin POAT 2007-2013

	implementarea HG).	informații cu privire la impactul acestor măsuri. În evaluare este necesar a lua în considerare și gradul de respectare a procedurilor.		
	Format standard adoptat.	idem	CG	Raport de monitorizare realizat de CG
<u>III.2 Specializarea resurselor umane în elaborarea studiilor de impact</u>	- Număr de persoane specializate pe domenii de politici publice la nivelul CG.	-	CG.	Raport de monitorizare realizat de CG.
	- Număr de cursuri "on the job" ("la locul de muncă") desfășurate în ministere la nivelul direcțiilor de specialitate și a UPP-urilor; - Număr de persoane pregătite.	Aceștia sunt indicatori de rezultat și se referă la activitatea de pregătire activă, la locul de muncă a celor implicați în elaborarea sau gestionarea realizării studiilor de impact la nivelul ministerelor dar și CG. Cursurile "la locul de muncă" presupun o cunoaștere prealabilă a aspectelor teoretice cu privire la elaborarea acestor studii, scopul lor fiind de a detalia aspectele practice corespunzătoare realizării lor.	Ministere/CG.	Raport de monitorizare realizat de CG pe baza raportărilor realizate la nivelul ministerelor.

VII. Implicații pentru buget

Principala sursă de finanțare a strategiei poate fi reprezentată de fondurile structurale, respectiv bugetele proprii ale ministerelor, precum și cel al SGG. În momentul elaborării acestei strategii nu era finalizat conținutul programelor operaționale pentru perioada de programare 2014-2020¹¹. Cu toate acestea, Acordul de Parteneriat propus de România pentru perioada de programare 2014-2020 aprobat de CE la această dată identifică o serie de acțiuni corespunzătoare *Obiectivului Tematic 11: Creșterea capacității instituționale a autorităților publice și a părților interesate și o administrație publică eficientă* care pot fi asociate politicilor privind mai buna reglementare. Printre tipurile de acțiuni corespunzătoare acestui obiectiv tematic în care pot fi inițiate proiecte legate de mai buna reglementare pot fi semnalate: îmbunătățirea normelor de etică, transparență și integritate a luării deciziilor și a cheltuielilor bugetare; satisfacție publică sporită în ceea ce privește îmbunătățirea administrației publice și a serviciilor publice; îmbunătățirea satisfacției întreprinderilor față de proporționalitatea sarcinii și reglementărilor administrative.

În acest sens au fost prevăzute următoarele alocări pe axele de finanțare ale POCA adresate direcțiilor de acțiune subscrise Strategiei pentru o reglementare inteligentă 2014-2020 :.....cine le stie???

În afară de fondurile structurale, o altă sursă de finanțare este reprezentată de bugetele proprii ale ministerelor. Conform prevederilor acestei strategii este necesar ca fiecare minister să formuleze planuri de implementare a politicilor privind mai buna reglementare corespunzătoare acestei strategii astfel încât în fiecare an să fie posibilă includerea în propunerile de buget a resurselor financiare pentru implementarea lor. Un instrument util în acest sens este reprezentat de termenele formulate în planului de acțiuni al acestei strategii.

VIII. Implicații juridice și cadrul instituțional

O buna parte din măsurile propuse necesită modificări legislative sau ale cadrului instituțional. Principalele implicații juridice sunt reprezentate de implementarea soluțiilor de simplificare a fondului activ al legislației prin diferite hotărâri de guvern. O categorie aparte este reprezentată de măsurile de modificare a cadrului instituțional prin constituirea grupului de experți pentru sistematizarea legislației.

Direcții de acțiune	Implicații juridice și modificarea cadrului instituțional
I. Simplificarea fondului activ al legislației	
I.1. Sistematizarea și unificarea legislației.	<ul style="list-style-type: none">- Constituire grup de experți (regulamente de funcționare a grupului, programul întâlnirilor, stabilirea secretariatului tehnic);- Coduri realizate, adoptate și publicate în Monitorul Oficial (abrogare acte normative, sistematizare adoptată etc.).
I.2. Reducerea birocrăției pentru mediul de afaceri și	<ul style="list-style-type: none">- Proceduri eliminate (adoptare și publicare Monitor

¹¹ Cu excepția Programului Operațional Capacitate Administrativă (POCA) care se afla în faza de consultare.

cetățeni.	Oficial hotărâri). - Proceduri privind depunerea on-line a documentațiilor necesare obținerii de autorizații, avize, certificate, acreditări etc - Proceduri de raportare on-line către/dinspre autorități de reglementare/instituții publice responsabile - Proceduri privind plata on-line a taxelor/tarifelor către autorități de reglementare/instituții publice responsabile
II. Creșterea calității fluxului reglementărilor	
II.1. Fundamentarea actelor normative.	- Metodologii adoptate (RIA); - Soluții de simplificare adoptate.
II.2. Transparență și calitatea procesului de consultare.	-
II.3. Implementarea legislației europene.	-
III. Dezvoltarea capacității administrative pentru implementarea politicilor privind mai buna reglementare	
III.1. Cadrul instituțional.	- Hotărâre de Guvern adoptată și publicată în Monitorul Oficial (de sistematizare a reglementărilor din domeniul formulării politicilor publice).
III.2. Specializarea resurselor umane în elaborarea studiilor de impact.	-

IX. Proceduri de monitorizare și evaluare

Strategia privind mai buna reglementare 2014-2020 va fi adoptată prin Hotărâre de Guvern. CG este coordonatorul și integratorul strategiei. Fiecare minister își va asuma țintele cu acordul CG în cadrul etapei de consultare. Ministerele implicate vor implementa activitățile atribuite. CG va monitoriza implementarea strategiei prin intermediul unor rapoarte de monitorizare realizate la interval de 6 luni. Rapoartele de monitorizare vor avea un format standard stabilit de CG pentru fiecare minister responsabil, în funcție de tipul de activități asumate (vezi Anexa 2.).

Pentru direcția 1 de activități:

I. Simplificarea fondului activ al legislației

Constituirea grupului de lucru pentru identificarea actelor normative care vor fi supuse simplificării respectiv pentru identificarea măsurilor de atingere a țintelor propuse conform indicatorilor "doing business".

Componenta grupului: câte doi reprezentanți la nivel de experți din cadrul CG (CPM și SGG), mj, ministere de linie, CL, reprezentanți din cadrul Secretariatului General al Senatului și Secretariatului General al Camerei Deputaților.

Proiect co finanțat din FEDR prin POAT 2007-2013

Grupul de experți se va întâlni periodic la inițiativa CG și cu suportul tehnic oferit de MJ și CL. Întâlnirile au ca obiect identificarea legislației care urmează să facă obiectul sistematizării, respectiv domeniile în care au fost fixate ținte pentru indicatorii din doing business (vezi anexa 1). În prima ședință a grupului constituit va fi stabilit programul întâlnirilor precum și termenele pentru realizarea sistematizărilor (întâlnirile vor avea loc cel puțin o dată pe lună). Rezultatele derulării activităților grupului de lucru vor fi trimise spre adoptare în Ședința de Guvern prin grija SGG. Propunerile de sistematizare vor avea statut prioritar în cadrul Ședințelor de Guvern. Rapoartele întâlnirilor vor fi realizate de reprezentanții CG. În cadrul acestor rapoarte vor fi menționate stadiile îndeplinirii activităților (realizarea sistematizării, adoptare/neadoptare în Ședința de Guvern) și vor fi incluse în rapoartele periodice de monitorizare a strategiei.

II. Creșterea calității fluxului reglementărilor

În această categorie de activități principalul responsabil pentru derularea activităților de monitorizare a stadiului îndeplinirii activităților revine CG, respectiv MAE. Acesta va elabora periodic (trimestrial) rapoarte cu privire la gradul de îndeplinire a activităților (vezi Anexa 2).

III. Dezvoltarea capacității administrative pentru implementarea politicilor privind mai buna reglementare

Aceste activități vor fi monitorizate de CG în colaborare cu ministerele de linie (pe baza rapoartelor de monitorizare semestriale).

X. Plan de acțiuni

Activități	Conținut	Indicatori (de rezultat/de impact)	Instituție responsabilă	Termene
I. Simplificarea fondului activ al legislației:				
<u>I.1. Sistematizarea și unificarea legislației</u>	Etapa I: Inventarierea și analiza stocului legislativ existent; Etapa II: Propunerea celor mai potrivite metode de simplificare a legislației, pe baza criteriilor de priorizare stabilite; Etapa a III-a: Implementarea efectivă a măsurilor de simplificare a legislației.	- Număr de coduri realizate (număr de acte normative analizate, număr de acte normative sistematizate/unificate); - Planuri de acțiuni cu termene de realizare/măsurile de asanare implementate; Etapa I: Nr. acte normative inventariate; Etapa a II-a: Nr. acte normative asupra cărora urmează a se interveni; Etapa a III-a: - Nr. acte normative republicate; - Nr. acte abrogate/concentrate în reglementări unice; - Nr. coduri/codex-uri adoptate și publicate în Monitorul Oficial; - Nr. reglementări (în formă consolidată și actualizată permanent) prin publicarea acestora pe pagina de web a instituțiilor.	Etapa I și Etapa a II-a: Grup de experți format din reprezentanți (departamentele juridice) ai CPM, SGG, Secretariatului General al Camerei Deputaților, Secretariatului General al Senatului, MJ, CL și, în funcție de domeniu, reprezentanți ai ministerelor de resort. Etapa a III-a: CPM, SGG, MJ, ministerele de profil, cu asistență de specialitate a CL.	Etapa I – decembrie 2015 Etapa II – decembrie 2016 Etapa III – decembrie 2017
	Includerea propunerilor de sistematizare și unificare a legislației în Planul anual de lucru al Guvernului	Propuneri de sistematizare/unificare a legislației propuse în PALG/simplificare	CG/MJ.	Decembrie 2017

Proiect co finanțat din FEDR prin POAT 2007-2013

	(PALG).	realizată – propuneri adoptate.		
<u>I.2. Reducerea birocrației pentru mediul de afaceri</u>	Finalizarea procesului de măsurare a costurilor administrative și continuarea procesului de reducere a sarcinilor administrative;	Planuri de reducere propuse în PALG și adoptate;	Ministere/CG/CNP.	Etapa I Decembrie 2016. Etapa II Decembrie 2020.
	Dezvoltare metodologie "burden hunting" ("identificarea poverilor administrative") (pilotare și identificare proceduri de reducere a sarcinilor administrative pornind de la constatări);	Planuri de reducere propuse în PALG și adoptate;	Ministere/CG/CNP.	Etapa I Decembrie 2017. Etapa II Decembrie 2020.
	Măsurarea și reducerea costurilor de conformare;		Ministere/CG/CNP.	Etapa I Decembrie 2017. Etapa II Decembrie 2020.
	Implementarea unor soluții IT pentru simplificarea unor proceduri orizontale, trans-sectoriale pentru mediul de afaceri (pe modelul ghișeului unic);	Mecanism funcțional - Soluții IT identificate și implementate (proiect demarat și finalizat).	Ministere/CG/CNP.	Decembrie 2016.
	Plan de acțiuni cu termene pentru eliminarea punctuală a unor proceduri administrative (firme/cetățeni) – (vezi Anexa 1);	Număr de proceduri eliminate/reducerea zilelor pentru parcurgerea procedurilor (vezi anexa 1): relaționarea cu autorizațiile de construcții, racordul la electricitate, plata taxelor, înregistrarea proprietății, demararea unei afaceri, punerea în aplicare a contractelor etc.	Ministere conform Anexa 1/CG.	Decembrie 2017. Decembrie 2020.
	Aplicarea în regim pilot a unor instrumente alternative de simplificare a legislației (<i>ghilotina</i> [™] reglementărilor).	Număr de proceduri simplificate.	Ministere pilot/ CG.	Decembrie 2016
	II. Creșterea calității fluxului reglementărilor			
<u>II.1. Fundamentarea actelor normative</u>	Dezvoltarea studiilor de impact extinse (full RIA) – adoptarea metodologiilor pentru analiza de impact economică și de mediu;	Metodologie adoptată.	CG	Decembrie 2015
	Introducerea obligativității evaluărilor de impact	Număr de analize/studii de impact	Ministere vizate /CG	Decembrie 2016

Proiect co finanțat din FEDR prin POAT 2007-2013

	extinse (full RIA);	realizate;		
	Elaborarea unui Ghid practic de aplicare a normelor de tehnică legislativă , util și pentru standardizarea formulărilor utilizate de instituțiile care emit avize sau care prelucrează textele finale strict din punct de vedere al normelor de tehnică legislativă.	- Ghid elaborat;	CPM (integrator), SGG, Secretariatul General al Camerei Deputaților, Secretariatul General al Senatului, MJ, CL.	Decembrie 2017
<u>II.2. Transparență și calitatea procesului de consultare</u>	Elaborarea și publicarea unui buletin guvernamental periodic cu cele mai importante propuneri anunțate în Ședințele Pregătitoare;	Număr de buletine editate;	CG.	Permanent (lunar/săptămânal)
	Publicarea studiilor de impact pentru reglementări înainte de adoptare;	Număr de studii de impact publicate înainte de adoptare/număr de observații formulate de beneficiari;	CG.	Permanent
	Dezvoltarea unei baze de date cu părțile interesate (societate civilă – ONG-uri etc.) relevante pentru diferite domenii de intervenție ale guvernului;	Bază de date realizată;	CG.	Decembrie 2015
	Monitorizarea implicării părților interesate în stadiile incipiente de elaborare a analizelor de impact pentru actele normative cu impact major;	Număr de consultări realizate pe parcursul elaborării analizelor de impact;	CG.	Permanent
	Dezvoltarea instrumentelor ICT pentru procesul de consultare, asigurarea transparenței, baza de date pentru studiile de impact.	Bază de date realizată/număr de studii de impact cuprinse în baza de date.	CG	Permanent
<u>II.3. Implementarea legislației europene</u>	Continuarea perfecționării mecanismului de transpunere a directivelor europene prin aplicarea programului pentru transpunerea și notificarea directivelor, monitorizarea permanentă a procesului de transpunere (proceduri lansate de Comisie pentru netranspunere, toate directivele pentru care termenele de transpunere au expirat deja, directivele cu o transpunere cu termen în următoarele șase luni și, dacă este cazul, directivele care nu au fost încă atribuite la o instituție) și creșterea gradului de	Menținerea deficitului între 05% și 1%.	MAE.	Permanent

Proiect co finanțat din FEDR prin POAT 2007-2013

	conștientizare în rândul instituțiilor responsabile, în scopul menținerii deficitului de transpunere a directivelor între 0,5% și 1%;			
	Asigurarea aplicării directe a regulamentelor europene, însoțită de activități de informare și comunicare publică privind aceste reglementări, dezvoltarea unui mecanism de consultare și de diseminare a lor către cetățeni și companii;	- Mecanism de comunicare publică implementat; - Activități de informare realizate.	MAE.	Permanent
	Continuarea activităților de prevenire și soluționare a problemelor legate de aplicarea dreptului european și îmbunătățirea mecanismelor de coordonare inter-instituțională, de monitorizare și evaluare;	-	MAE.	Permanent
	Dezvoltarea Centrului SOLVIT România din perspectiva noului rol conferit de CE, acela de instrument de orientare a politicilor la nivelul UE în domeniul Pieței Unice și la nivelul statelor membre, dezvoltarea Rețelei naționale a punctelor de contact pentru gestionarea cazurilor SOLVIT și asigurarea serviciilor de asistență pentru cetățeni și companii pe baza unei colaborări constante cu autoritățile naționale de resort.	-	MAE.	Permanent
III. Dezvoltarea capacității administrative pentru implementarea politicilor privind mai buna reglementare				
<u>III.1. Cadru instituțional</u>	Adoptarea Hotărârii de Guvern privind documentele de politici publice și evaluarea impactului proiectelor de acte normative – sinteza reglementărilor în domeniul formulării politicilor publice și a reglementărilor de la nivelul Guvernului;	HG adoptat/(indicatori de rezultat stabiliți pentru implementarea HG).	CG.	Decembrie 2015

Proiect co finanțat din FEDR prin POAT 2007-2013

	Faza 1 - pilot (CG as fast-tracker) <ul style="list-style-type: none"> - Derularea procesului de elaborare a studiilor de impact; - Identificarea și adoptarea etapelor de realizare a studiilor de impact pentru reglementări sau alte documente de politici publice; - Dezvoltarea unui cadru de comunicare de tip <i>policy alert</i> (transparență); - Organizarea de sesiuni de pregătire "on the job" ("la locul de muncă") cu membrii UPP-urilor precum și în departamentele de specialitate din cadrul ministerelor de linie. 	<ul style="list-style-type: none"> - Număr de studii de impact realizate conform propunerilor formulate de SGG; - Stabilirea secvențialității elaborării documentelor de politici publice respectiv a actelor normative (finalizarea și adoptarea hotărârii de Guvern care sistematizează reglementările din zona formulării politicilor publice; - Număr de sesiuni "on the job" ("la locul de muncă") inițiate și finalizate; - Număr de specialiști în domenii de politici publice pregătiți la nivelul Centrului Guvernului. 	CG.	Decembrie 2017
	Faza 2 - extindere (CG as gatekeeper) <ul style="list-style-type: none"> - Extinderea prin dezvoltarea și verificarea funcționării unui sistem de realizare (ministere) și verificare (CG) a studiilor de impact pentru reglementări sau alte documente de politici publice. 	<ul style="list-style-type: none"> - Număr de inițiative de politici publice sau propuneri de acte normative care au fost retrimise spre analiză la nivelul ministerelor în urma unei analize de conținut; - Număr de inițiative care au fost trimise către Ședința de Guvern cu analiza de impact realizată. 	CG.	Decembrie 2019
	Adoptarea formatului standard pentru studiile de impact extinse.	Format standard adoptat.	CG.	Decembrie 2019
<u>III.2 Specializarea resurselor umane în elaborarea studiilor de impact</u>	Specializarea pe domenii de politici publice la nivelul DCP/Cancelaria Primului Ministru – cursuri specializate pe domenii de intervenție guvernamentală;	<ul style="list-style-type: none"> - Număr de persoane specializate pe domenii de politici publice la nivelul CPM. 	CG.	Permanent
	Elaborare și susținerea de pachete de cursuri pentru analize de impact pe domenii specifice cu participarea	<ul style="list-style-type: none"> - Număr de cursuri "on the job" ("la locul de muncă") desfășurate în 	CG.	Permanent



Proiect co finanțat din FEDR prin POAT 2007-2013

	membrilor UPP din ministere precum și persoanele specializate din cadrul CG.	ministere la nivelul direcțiilor de specialitate și a UPP-urilor; - Număr de persoane pregătite.		
--	--	---	--	--



Proiect co finanțat din FEDR prin POAT 2007-2013

Bibliografie

Banca Mondială, *"Doing Business 2014"*, disponibil la <http://www.doingbusiness.org/Custom-Query/romania#hReprtpreview>, accesat la data de 20 iunie 2014

Jacobs, Scott și Astrakhan, Irina (2006), *"Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries"*

Fondul Monetar Internațional (2007), *"Manual de Transparență Fiscală"*, Washington DC

Institutul pentru Politici Publice (2007), *"Măsurarea performanței municipiilor reședință de județ din România în furnizarea serviciilor publice locale în perioada 2003 – 2005"*, București

"Oxford English Dictionary" (2010), Oxford University Press,

World Bank (2011), *"Public Administration Reform: An Overview of Cross-Cutting Issues"*, în proiectul *"Functional Review of the Central Public Administration in Romania"*

Schick, Allen (1966), *"Public Administration Review 26"*

"Raportul anual de analiză și prognoză SAR pe anul 2014", disponibil la: <http://sar.org.ro/raportul-anual-de-analiza-si-prognoza-sar-pe-anul-2014/>, accesat la data de 20 iunie 2014

MindLab (2010), *"The Burden-Hunter technique - A user-centric approach to cutting red tape"*

Banca Mondială, *"WorldWide Governance Indicators"*

<http://danishbusinessauthority.dk/>, accesat la data de 7 mai 2014

http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_ro.htm, accesat la data de 13 mai 2014

<http://www.ipp.ro/pagini/m259surarea-performan355ei-municip.php>, accesat la data de 15 iunie 2014

http://www.sgg.ro/index.php?politici_publice_documente, accesat la data de 15 iunie 2014

<https://www.gov.uk/government/groups/better-regulation-executive>, accesat la data de 14 mai 2014

Ministerul Justiției (2012), Memorandum privind *"Adoptarea măsurilor necesare asigurării unui cadru normativ care să răspundă exigențelor referitoare la accesibilitatea și previzibilitatea normei de drept"*

Anexe

Anexa 1. Ținte - indicatori raport Doing Business

Indicator	România DB2014	Cea mai bună valoare înregistrată DB2014	Țintă propusă (2014-2020)	Responsabil inițiativă
Obținerea autorizației de construire (poziție în top)	136	1		
Proceduri legale necesare pentru aprobarea unei construcții (număr)	15	6	10	IGSC - MDRAP
Perioada de timp necesară pentru parcurgerea fiecărei proceduri (zile)	287,0	26,0	200	IGSC - MDRAP
Înregistrarea titlului de proprietate (poziție în top)	70	1		
Proceduri pentru a transfera în mod legal pe titlu bunuri imobile (număr)	8	1	4	MJ/ANCPI
Perioada de timp necesară pentru parcurgerea procedurilor (zile)	20,0	1,0	10	MJ/ANCPI
Protejarea investitorilor (poziție în top)	52	1		
Cerințele necesare pentru divulgarea de informații către terți (notă 0-10)	9	10	-	DPIISPPPPE CNVM
Cerințele pentru tragerea la răspundere a directorului (notă 0-10)	5	10	7	DPIISPPPPE CNVM
Ușurința referitoare la darea în judecată (notă 0-10)	4	10	7	DPIISPPPPE CNVM
Protejarea investitorului față de răspunderea legală ca urmare a proceselor intentate de acționari (notă 0-10)	6,0	9,7	7	DPIISPPPPE CNVM
Plata taxelor (poziție în top)	134	1		
Plăți realizate (număr pe an)	39	3	10	MFP/ANAF
Timp necesar pentru conformarea cu 3 categorii de impozite de importanță majoră – Impozitul pe Profit, Taxa pe Valoarea Adăugată și taxe și impozite aferente muncii dependente, inclusiv Impozitul pe Veniturile din Salarii și Contribuțiile Sociale Obligatorii (ore pe an)	222	12	176	MFP/ANAF
Tranzacții comerciale peste hotare (poziție în top)	76	1		ME
Documente necesare pentru exportare – bancă, vamă, port/ terminal, de însoțire a mărfii (număr)	5	2	3	ME
Timp necesar pentru obținerea, completarea și depunerea tuturor documentelor, la care se adaugă durata pentru transport intern și manipulare	13	6	9	ME
Documente necesare pentru import – bancă, vamă, port/ terminal, de însoțire a mărfii (număr)	6	2		
Timp necesar pentru obținerea,	13	4	7	ME

completarea și depunerea tuturor documentelor, la care se adaugă durata pentru transport intern și manipulare (zile)				
--	--	--	--	--

Anexa 2. Model de raport de monitorizare

Instituția: (se menționează numele instituției responsabile cu îndeplinirea activității)

Data: (se menționează data la care se realizează raportul)

Perioada de raportare: (se menționează perioada la care se referă raportul de monitorizare)

Activitatea din cadrul strategiei/etapa: (se menționează activitatea din cadrul strategiei la care se referă activitatea desfășurată precum și celelalte instituții implicate)

Indicatorii corespunzători acestei etape și țintele asumate conform strategiei privind mai buna reglementare: (se menționează indicatorii vizați de realizarea activităților)

Activitatea desfășurată	Rezultate obținute	Impactul asupra indicatorilor	Dificultăți întâmpinate/comentarii/observații/recomandări
Vor fi menționate activitățile desfășurate conform celor asumate în strategia privind mai buna reglementare 2014-2020	Vor fi menționate rezultatele obținute în cadrul activităților.	Va fi specificat impactul asupra valorii indicatorilor, respectiv asupra țintelor asumate în cadrul strategiei	Vor fi menționate dificultățile întâmpinate pe parcursul desfășurării activităților, comentarii privind îmbunătățirea obiectivelor formulate în cadrul strategiei, precum și recomandări privind derularea unor activități suplimentare care să conducă la îndeplinirea țintelor.